

required to correct deficiencies in their performance, with a view to unilaterally terminate the contract possible in the treaties only with a reciprocal obligation) and abandonment of the contract (obligations of the parties on the future of this contract is terminated). Termination of contract administration as a means to ensure its proper implementation can take place only in exceptional cases when no other way to achieve results or to protect the interests of the state and society. For law enforcement and it is important to comply with all the procedural aspects of administrative termination of the contract unilaterally. In particular, non-law enforcement agency regulations specified termination order administrative dohovorivi may invalidate a court of competent performance and reduce the responsibility of another party.

General administrative termination agreement concluded law enforcement agency, may or unilaterally, or by decision of the administrative court. The formal basis for the use of the court order the termination of the administrative agreement concluded law enforcement agency, is primarily a reference to it in the text of a particular administrative agreement. To avoid defects interpretation of contract terms, such an indication should not be presented in the form of law, as well as duty law enforcement agency to go to court in the event of non-fulfillment or improper fulfillment by the other party to the contract.

It is established that for the proper performance of contractual obligations in the administrative agreement it advisable to allow for unilateral termination or modification of terms as a law enforcement response to certain breach of contract by the contractor.

Key words: administrative contract, the performance of the administrative contract termination administratyvnoho agreement, unilateral breach of contract administration, improper performance of an administrative contract.

Стаття надійшла 16 жовтня 2014 року

УДК 342.72/73

Р.-В. В. Кісіль

МОДЕРНІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Обґрунтовано, що юридична відповідальність є тим важливим чинником, призначення якого – бути надійним гарантом конституційності, законності і правопорядку. Хоч науковцями здійснено чимало досліджень цього багатовекторного феномена, проте є усі підстави стверджувати, що в юридичній науці досі нема єдиної думки про розуміння цього явища, його функції,

принципи, критерії класифікації, а також співвідношення з суміжними правовими категоріями.

Аналітичне осмислення нами концепції інституту юридичної відповідальності підтверджує обґрунтованість тези, що інституалізація юридичної відповідальності працівників ОВС України полягає у систематизації норм конкретних галузей права, якими встановлюється міра відновлення права, відшкодування чи компенсації спричиненої шкоди, а також міри справедливо-го відшкодування за відповідні види правопорушень, з огляду на предмет, природу і особливості цієї галузі права.

Ключові слова: *юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, субститутна відповідальність, працівники ОВС України.*

Постановка проблеми. Юридична відповідальність є однією із найважливіших аспектів взаємодії держави і інститутів громадянського суспільства й слугує найважливішим гарантом конституційності, законності і правопорядку. У статті 3 Конституції України проголошено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

Стан дослідження. Поняття юридичної відповідальності в науковий обіг і законодавство введено порівняно недавно – в середині ХХ століття. Проблеми розуміння юридичної відповідальності розглядалися у працях таких фахівців: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексеєва, В. С. Анджеєвського, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. В. Богуцького, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарука, Е. Ф. Демського, Є. В. Додіна, М. М. Дорогих, О. С. Йоффе, Д. П. Калаєнова, З. Р. Кісіль, А. П. Ключніченко, Л. В. Ковалюк, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, Т. О. Коломойця, А. Т. Комзюка, О. П. Коренева, М. В. Лошицького, В. Я. Малиновського, М. І. Мельника, Н. М. Мироненко, П. О. Недбайла, Н. Р. Нижника, В. Ф. Опришко, В. М. Плішкіна, Л. Л. Попова, В. П. Петкова, Л. М. Розіна, А. О. Селіванова, М. М. Тищенко, М. Д. Шаргородського, В. К. Шкарупи, О. М. Якуби, Н. В. Янюк, О. Н. Ярмиша та ін. Узагальнення наукових розвідок стосовно інституту юридичної відповідальності працівників міліції (поліції) у працях вітчизняних і зарубіжних науковців дає підстави стверджувати про те, що у правовій науці дотепер немає єдиного системного підходу до вивчення цього інституту як складного правового феномена, застосову-

ються концептуальні різночитання поняття «юридична відповідальність», тривають дискусії щодо її поняття та змісту.

Метою статті є аналіз наукових концепцій стосовно інституту юридичної відповідальності, підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників ОВС України.

Виклад основних положень. З метою встановлення специфіки взаємодії службової діяльності працівників ОВС України і юридичної відповідальності, як сфери її легітимних обмежень, найперше слід проаналізувати понятійний апарат. У теорії юридичної відповідальності можна виокремити вісім основних напрямів її тлумачення. О. С. Іоффе, М. Д. Шаргородський, Л. С. Явич, В. Н. Хропанюк, В. М. Лазарева, А. С. Шабуров – представники першого напрямку, ототожнюють юридичну відповідальність з санкцією норми. Так, О. С. Іоффе юридичну відповідальність розуміє як санкцію за правопорушення, як наслідок, передбачений нормою права на випадок її недотримання. Ця санкція, на його думку, «виявляється в примусових заходах щодо дотримання норм права і застосовується органами держави до тих, ким ці норми порушуються, і відповідно юридичні наслідки, не пов'язані з примусовими заходами, не можна відносити до сфери правової відповідальності» [2]. Подібною є думка і В. М. Лазарева, однак він вказує на «зазнання фізичними чи юридичними особами правових обмежень, які застосовуються до винних у здійсненні суспільно небезпечного, протиправного і караного діяння» [3]. Аналіз наукових розвідок І. С. Самошенко і М. Х. Фарухшина стосовно поняття відповідальності також полягає у реалізації санкції. На думку вчених, суть ретроспективної відповідальності у тому, що «вона становить зовнішню стосовно особи, яка несе відповідальність, суспільну реакцію, що, своєю чергою, полягає у реалізації правової норми» [4].

Представники другого напрямку (В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Н. І. Матузов, П. О. Недбайло, О. Ф. Скакун, Л. І. Спірідонов) розглядають юридичну відповідальність як особливу міру державного примусу, яка полягає у юридичному і суспільному осудженні поведінки правопорушника, що виявляється у встановленні для нього обмежень особистого, морального чи майнового характеру. Так, Л. І. Спірідонов зазначає, що юридична відповідальність – це міра державного примусу, яка полягає в негативних наслідках для правопорушника, які виникають у вигляді обмеження особистого чи майнового характеру [5, с. 286]. Юридична відповідальність, на думку О. В. Негодченко, є однією із форм соціальної відповідальності. Крім юридичної відпові-

дальності, на думку вченого, у суспільстві діють і такі форми відповідальності, як моральна, політична, організаційна, суспільна партійна та ін. У сукупності всі види відповідальності призначаються для забезпечення упорядкованості, стабільності суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності суспільства [6, с. 258–259].

Під терміном «відповідальність», на думку прихильників третього напрямку, слід вважати «здатність особи звітувати за свої дії». Так, В. М. Горшенев, розуміючи юридичну відповідальність як визнану державою здатність особи (громадянина, установи, держави) звітувати за свої дії і зазнавати заходів державного примусу, розрізняє дві «стадії відповідальності»: перша – відповідальність як загальна передумова, «статутна відповідальність»; друга – «суб'єктивна відповідальність», яка настає за наявності конкретного правопорушення [7].

Четверта концепція ґрунтується на тому, що низка вчених ототожнює юридичну відповідальність і покарання. Незважаючи на те, що чинне законодавство чітко розмежовує такі поняття, як «покарання» та «відповідальність» (ст. 13 та ст. 247 КУпАП, розділи 10, 12, 15 ККУ) [8; 9], Н. С. Маленін стверджує, що: «покарання – це і є відповідальність» [10], а А. П. Чірков вважає, що: «негативна юридична відповідальність – це притягнення особи правопорушника до відповідальності за допомогою методів державного примусу, з обов'язковим дотриманням нормативних вимог. Тому юридичну відповідальність слід йменувати каральною» [11]. Термін «покарання», на думку автора, не відображає в повному обсязі специфіку державно-примусової форми реалізації відповідальності, позаяк: покарання специфічно лише для кримінального права, а в адміністративному праві та інших галузях права може йтися і про попередження; державна форма примусу реалізації юридичної відповідальності можлива і без реального накладеного стягнення.

П'ята концепція ототожнює юридичну відповідальність із карою. Ця позиція, на думку автора, один із елементів змісту державно-примусової відповідальності робить необґрунтовано ширшим, ніж поняття «відповідальність». «Кара, – зазначає В. К. Дуононов, – це більш ширше, обсяжне поняття, аніж «відповідальність», тому що кара може застосовуватися і у тих випадках, коли винний звільнюється від відповідальності» [12]. Наявність елемента кари під час притягнення до відповідальності особи, яка звільняється від відповідальності, не надає підстав вважати, що кара – поняття більш ширше і обсяжне, ніж відповідальність. Окрім того, кара традиційно розглядається як одна із складових покарання, а останнє є елементом юридичної відповідальності.

Шоста концепція розглядає юридичну відповідальність як правовідносини. На думку А. П. Фефелова, юридична відповідальність – це «властивість суспільних відносин, які виявляються в діяльності суб'єкта права і проявляється в усвідомленні чи можливості усвідомлення соціально значущих наслідків своїх дій, негативне оцінювання яких визначається в нормах права і реалізовується органами держави в процесі регулювання і охорони суспільних відносин, виходячи із юридичних функцій тієї чи іншої галузі права» [13, с. 51]. Підтримуємо позицію Р. Б. Головкіна і С. А. Софронової [14, с. 417] стосовно того, що ця концепція наближена до групи концепцій, які визначають юридичну відповідальність як реалізацію санкції, тому що А. П. Фефеловим акцентується на негативному оцінюванні діяльності правопорушника, а реалізація відповідальності пов'язується з діяльністю державних органів, які застосовують заходи примусу. Водночас від інших концепцій її відрізняє те, що А. П. Фефелов зміст юридичної відповідальності доповнює негативною оцінкою дій правопорушника. В контексті цієї концепції І. Н. Сенякін зазначає, що юридична відповідальність – це виниклі з правопорушень правові відносини між державою в особі її спеціалізованих органів і деліквентом, на якого покладається обов'язок зазнавати відповідних обмежень і негативних наслідків за вчинене правопорушення, за порушення вимог, котрі містяться в нормах права [15, с. 543]. Розмірковуючи над функціями, які виконують правовідносини, В. І. Попов, І. С. Романчук, І. В. Лопарев зазначають, що юридична відповідальність – це правовідносини, які виконують відновлювальну, виховну, превентивну функції [16, с. 28]. Юридична відповідальність перебуває у тісному взаємозв'язку з правовідносинами і тому, на нашу думку, складно погодитися з позицією науковців стосовно функцій юридичної відповідальності, позаяк вони набагато ширші.

Найбільша популярна серед науковців сьома концепція, яка пов'язує юридичну відповідальність з поняттям правового обов'язку, що виникає із факту вчиненого правопорушення. Так, С. С. Алексєєв визначає юридичну відповідальність як «обов'язок особи зазнавати міри державно-примусового впливу (санкції за вчинене правопорушення)» [17, с. 371]. На його думку, «...найбільш характерною ознакою юридичної відповідальності є реалізація санкцій, які мають зазвичай штрафний характер» [18, с. 277]. На думку П. М. Рабіновича, юридична відповідальність – це закріплений в законодавстві і забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належать [19].

У своїй науковій розвідці «Теорія юридичної відповідальності», яка представляє позицію представників восьмої концепції, В. М. Баранов запропонував розглядати юридичну відповідальність як назрілий, у результаті особисто вчиненого правопорушення, і передбачений юридичною нормою політико-правовий стан, коли компетентний орган, посадова особа, громадянин на підставі закону і в спеціальній правовій формі вимагає від правопорушника звіт у вчиненні діяння, покладає на нього визначену міру обмежень, а правопорушник зазнає несприятливих наслідків за порушення юридичної норми [20, с. 9–10].

Аналіз наукових концепцій стосовно інституту юридичної відповідальності надає підстави авторові зробити такі висновки: *по-перше*, юридична відповідальність є сферою взаємодії особистості і держави, з приводу порушення встановлених у праві заборон на вчинення тих чи інших дій; *по-друге*, за реалізації юридичної відповідальності можливе обмеження прав і свобод людини і громадянина; *по-третє*, зумовлене юридичною відповідальністю обмеження прав і свобод людини і громадянина не повинні мати характер їх порушень, тобто реалізовуватися відповідно до чинного законодавства; *по-четверте*, це вид державного примусу в формі різноманітного виду обмежень державно-владного характеру; *по-п'яте*, за вчинення однією особою двох або більше адміністративних правопорушень юридична відповідальність утворює процес, в межах якого адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо [8, ч. 1 ст. 36]; *по-шосте*, юридична відповідальність – це і реалізований результат обмежень державно-владного характеру; *по-сьоме*, юридичну відповідальність розглядають у «широкому» (загальносоціальному) і «вужькому» (правоохоронному) змісті.

Існуючі у науковій літературі погляди на юридичну відповідальність так чи інакше тлумачать її як юридичний обов'язок, який підлягає виконанню на підставі чинного законодавства. Такий підхід, на нашу думку, пояснюється тим, що зміст термінів «відповідальність» і «обов'язок» тотожні семантично [21, с. 459]. Юридична відповідальність – це різновид обов'язку, який має низку суттєвих відмінностей від інших видів юридичних зобов'язань, що виявляються у тому, що юридична відповідальність, *по-перше*, є новим, додатковим обов'язком правопорушника, який покладається на нього; *по-друге*, юридична відповідальність виконує роль гаранта юридичного обов'язку, який існував до правопорушення, позаяк за невиконання цього обов'язку може настати юридична відповідальність; *по-третє*, юридична відповідаль-

ність як новий, додатковий обов'язок стосовно компенсації спричинених збитків і відбуття справедливого покарання за правопорушення виконується в примусовому порядку за невиконання первинного юридичного обов'язку.

Отже, інститут юридичної відповідальності утворює системну єдність норм конкретних галузей права, які встановлюють міру відновлення права, відшкодування чи компенсації нанесеної шкоди, а також міри справедливого відшкодування (кари, покарання) за відповідні види правопорушень, з огляду на предмет, природу і особливості цієї галузі права.

Підставою розмежування системи юридичної відповідальності на види слугують специфічні особливості предмета і методу правового регулювання, які надають можливість визначити систему юридичної відповідальності, її зв'язок з системою права, галузеву приналежність визначеного виду юридичної відповідальності, факт взаємопроникнення і точки перетину різноманітних видів юридичної відповідальності. Зважаючи на те, що характеристика усіх видів юридичної відповідальності є значною в обсязі, подамо характеристику лише дисциплінарної та адміністративної відповідальності працівників ОВС України.

Метод правового регулювання юридичної відповідальності працівників ОВС України формує суб'єктивні права і юридичні обов'язки учасників цих правовідносин за допомогою застосування прийомів, які використовуються галузевими інститутами відповідальності. Правові норми, які врегульовують відносини відповідальності працівників ОВС України, покладають на них обов'язок не порушувати умов правоохоронної діяльності щодо реалізації владних повноважень. До таких умов слід віднести: 1) ефективність реалізації владних повноважень щодо забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; 2) дотримання законності в діяльності під час реалізації владних повноважень; 3) виконання посадових обов'язків неупереджено, відповідно до закону; 4) повагу до гідності особи, вияву до неї гуманного ставлення; 5) забезпечення права на юридичний захист та інші права затриманих і взятих під варту осіб.

Неухильне дотримання, зміцнення службової дисципліни і законності під час виконання посадових обов'язків є одним із найважливіших завдань працівників органів внутрішніх справ України. Службова дисципліна, відповідно до вимог статті 1 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України (надалі – Статут), – це дотримання особами рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ

Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів. Особливе значення законності в діяльності правоохоронців полягає у тому, що на ОВС України покладено обов'язок захищати життя, здоров'я, права і свободи громадян, майно, інтереси суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань [22]. Захищати права і свободи громадян і водночас порушувати закон, посягаючи на ці права, навряд чи прийнятно. Стаття 25 Закону України «Про міліцію» означає: «Службова особа міліції, яка порушила вимоги закону або неналежно виконує свої обов'язки, несе відповідальність у встановленому порядку» [22]. Можна стверджувати, що працівники ОВС України наділені деліктоздатністю, причому не лише як громадяни, а саме як посадові особи особливої категорії, основним обов'язком котрих є захист прав і свобод громадян. Вважаємо, що за визначення деліктоздатності працівників міліції обов'язково слід урахувувати цю обставину, адже коли на права громадян посягає захисник цих прав, суспільна небезпека і спричинена шкода багаторазово посилюється. Тому і юридична відповідальність працівників ОВС України повинна бути більш жорсткою.

Підставою для настання дисциплінарної відповідальності осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ є порушення службової дисципліни (вчинення дисциплінарного проступку). Відповідно до ст. 2 Статуту, під дисциплінарним проступком слід розуміти «невиконання чи неналежне виконання особою рядового чи начальницького складу органів внутрішніх справ службової дисципліни» [23]. Порядок притягнення працівників ОВС України нині врегульовано значною низкою нормативно-правових актів, а саме: Кодексом законів про працю України (глава X), Законом України «Про державну службу», Законом України «Про міліцію», Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України.

Так, у статті 14 Закону України «Про державну службу» зазначено, що «Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює» [24]. Стаття 25 Закону України «Про міліцію» закріплює, що «Працівник міліції у межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, самостійно при-

ймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну чи кримінальну відповідальність» [22].

Результати соціологічного опитування працівників ОВС надають підстави стверджувати про те, що притягнення винних до дисциплінарної відповідальності є практично єдиним засобом правового впливу на них. Доволі часто цей вид відповідальності є найбільш суб'єктивним, схильним до впливу найрізноманітніших факторів, а вид накладеного дисциплінарного стягнення залежить від низки найрізноманітніших факторів: особливостей характеру і правосвідомості суб'єкта дисциплінарної влади (32% опитаних респондентів); особистого розсуду керівника структурного підрозділу (36%), його компетентності (17%), а подеколи і від особистісного ставлення до правопорушника (15%) тощо. Ще однією важливою, на думку автора, особливістю дисциплінарної відповідальності працівників ОВС України є те що нині, на жаль, відсутні, *по-перше*, законодавчо встановлені підстави притягнення правоохоронців до дисциплінарної відповідальності; *по-друге*, склад дисциплінарних проступків в нормативно-правових актах не сформульований, а визначений як «любі порушення службової дисципліни, тобто встановленого порядку діяльності державних організацій», що ґрунтується на свідомості і товариському співробітництві і складається з чесного і сумлінного виконання кожним працівником своїх посадових обов'язків, регламентованих законами і нормативно-правовими актами, інтересами держави і громадським обов'язком, що є тотожним дотриманням установлених законом обмежень.

Аналіз чинного законодавства України, яке регулює підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників ОВС України не завжди відповідає Конституції України, вимогам часу, потребам подальшого удосконалення діяльності міліції. З метою покращення забезпечення конституційних прав правоохоронців, унеможливлення випадків неправомірного притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності необхідно Закон України «Про міліцію» доповнити статтею «Дисциплінарна відповідальність працівників органів внутрішніх справ України», в якій надати норми-дефініції «дисциплінарна відповідальність», «дисциплінарне стягнення», підстави та алгоритм притягнення до дисциплінарної відповідальності. Більш детальні і конкретні за змістом правові приписи щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ України повинні відобразитися у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ. Так, статтю 2 «Дисциплінарний проступок»

необхідно викласти у такій редакції: «Дисциплінарний проступок – це: 1) невиконання чи неналежне дотримання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни; 2) протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дія чи бездіяльність) особи рядового або начальницького складу, яка посягає на громадський порядок, забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; 3) невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків, перевищення повноважень, порушення обмежень і заборон, установлених законодавством із питань проходження служби в органах внутрішніх справ; 4) вчинення дій, які дискредитують не тільки особу рядового або начальницького складу, а й органи внутрішніх справ України, за яке може бути застосоване дисциплінарне стягнення». Статтю 5 Дисциплінарного статуту, на нашу думку, необхідно доповнити підпунктами, у яких необхідно відобразити: умови і порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності; правосуб'єктність суб'єктів дисциплінарних відносин; склад дисциплінарного проступку – його об'єкт і об'єктивну сторону; суб'єкт і суб'єктивну сторону; алгоритм процесуального порядку реалізації дисциплінарної відповідальності.

Як і усі громадяни, працівники органів внутрішніх справ, винні у вчиненні деліктів, можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності. Дискурс стосовно адміністративної відповідальності засвідчує, яким багатofакторним, складним і поліфункціональним є цей інститут адміністративного права. Однією із проблем адміністративної відповідальності є визначення її поняття та ознак, які відокремлюють цей вид юридичної відповідальності від інших. Підтримуємо думку А. В. Матіоса, який вважає, що «від вирішення цієї проблеми залежить як теоретична конструкція цього виду відповідальності, так і законодавча практика. Важливим є розробка і запровадження саме законодавчо визначення адміністративної відповідальності. Це зумовлено насамперед тим, що у ст. 2 КУпАП зазначено, що закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до цього кодексу застосовуються безпосередньо. Положення цього Кодексу поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена іншими законами. Крім того, відповідно до ст. 9 КУпАП, адміністративним правопорушенням визнається лише діяння, за яке встановлена адміністративна відповідальність. Таким чином, щоб застосувати положення КУпАП до діянь, передбачених іншими законами, необхідно, на нашу

думку, мати законодавче визначення адміністративної відповідальності, яке відображало б сутність цього правового явища, містило й достатні кваліфікаційні ознаки, що позитивно впливатиме на додержання прав особи, рівень законності при реалізації певних приписів. Незважаючи на великий інтерес науковців до цієї проблеми, вона дотепер не вирішена [25, с. 23–24]. Цю ж думку висловлює і Г. А. Кузьмічов, який справедливо зазначає, що у науковій літературі є спільність думки лише стосовно характерних особливостей, притаманних адміністративній відповідальності, але відсутнє єдине бачення стосовно поняття цього виду відповідальності [26, с. 303].

Незважаючи на відсутність законодавчого закріплення дефініції, серед учених-адміністративістів сформувався теоретичне визначення адміністративної відповідальності через призму адміністративного покарання. Так, адміністративна відповідальність, на думку Б. В. Росіньського та Ю. Н. Старілова, – це вид юридичної відповідальності, який виражається в призначенні органом чи посадовою особою, наділеним відповідними повноваженнями, адміністративного покарання особі, яка вчинила правопорушення [27].

Адміністративна відповідальність, на думку Ю. М. Козлова, є різновидом юридичної відповідальності, яка у всіх випадках є результатом неправомірної поведінки особи і проявляється у застосуванні до неї уповноваженими органами і посадовими особами у встановленому законом порядку відповідних юридичних санкцій [28, с. 213].

В. К. Колпаков вважає, що «адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення» [29].

Аналіз викладених міркувань і чинного законодавства дає підстави стверджувати про те, що поняття «адміністративна відповідальність» і «адміністративні стягнення» вживаються як нерівнозначні. Окрім того, адміністративне покарання визначається в КУпАП лише як міра адміністративної відповідальності, але не ототожнюється з нею. З цього можна зробити висновок про те, що адміністративна відповідальність – набагато ширше поняття, ніж адміністративне стягнення, позаяк адміністративне покарання є лише часткою адміністративної відповідальності.

Загальне правило стосовно притягнення до адміністративної відповідальності працівників міліції зазначено у статті 15 КУпАП

«Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень». Відповідно до цієї статті, працівників міліції віднесено до особливої категорії суб'єктів, які несуть відповідальність за адміністративні правопорушення відповідно до нормативно-правових актів, які регламентують порядок проходження служби в ОВС України, що, своєю чергою, передбачає «поєднання» адміністративної і дисциплінарної відповідальності. Низка учених припускають у таких випадках «подвійну» відповідальність посадових осіб. Так, М. С. Студенікіна, визнаючи, що і дисциплінарні, і адміністративні санкції мають каральний характер, зазначає, що подвійне покарання припустиме, по-перше, лише за деякі види правопорушень, соціальна шкідливість яких достатньо значна, і, по-друге, якщо про це є спеціальна вказівка у законі, який формулює конкретний склад правопорушення [30]. Цієї ж думки притримується і Ю. Н. Старілов, який зазначає, що в окремих випадках правопорушення може містити одночасно ознаки як дисциплінарного, так і адміністративного проступку і тягне відповідно два види відповідальності.

З. Р. Кісіль вважає, що працівник ОВС повинен нести адміністративну відповідальність у випадках, коли його діяння не пов'язано з виконанням посадових обов'язків, на загальних підставах. Коли ж його діяння пов'язано з виконанням посадових обов'язків, на думку З. Р. Кісіль, «повинна мати місце кумуляція адміністративної і дисциплінарної відповідальності, а не її заміщення, оскільки посадові правопорушення чинять шкоду не тільки об'єкту правопорушення, а й авторитету держави, органів внутрішніх справ. Передбачена у ст. 15 КУпАП субститутна відповідальність – заміна адміністративної відповідальності на дисциплінарну як загальне правило в сучасних соціальних умовах є необґрунтованою» [31, с. 226].

Безумовно, влучною є думка Ю. А. Корольової про те, що передача матеріалів на розгляд у дисциплінарному порядку сприяє тому, що у народі називають «захистом честі мундира». В результаті чого факти вчинюваних військовослужбовцями правопорушень не отримують публічного розголосу, а накладені дисциплінарні стягнення не досягають бажаного результату, і винні залишаються безкарними [32]. Вважаємо, що заперечень стосовно того, що дисциплінарна відповідальність, на відміну від адміністративної, є більш суб'єктивною, немає, позаяк суб'єкт дисциплінарної влади добре знає суб'єкта дисциплінарної відповідальності і за накладення дисциплінарного стягнення неми-

нуче враховує, що і у майбутньому їх відносини влади-підпорядкування будуть збережені. Окрім того, між ними можуть існувати відносини неформального характеру, які безпосередньо відображаються на виборі виду дисциплінарного стягнення, а подеколи і підставою для відмови щодо притягнення до відповідальності. Отже, з метою досягнення об'єктивності рішення стосовно притягнення працівника міліції до адміністративної відповідальності частину 2 статті 15 КУпАП слід розширити реченням такого змісту: «Розгляд справ стосовно притягнення до адміністративної відповідальності зазначеної категорії осіб покласти на уповноважених незалежних суб'єктів юрисдикції – суддів районних судів».

Аналіз наведених міркувань дозволяє стверджувати, що адміністративна відповідальність працівників ОВС України як складний правовий інститут – це сукупність внутрішньо погоджених юридичних норм, які регулюють виникнення, зміну і припинення суспільних відносин у зв'язку з вчиненням адміністративного правопорушення і призначенням адміністративного покарання.

Висновки. Наукове осмислення нових явищ і процесів із питань юридичної відповідальності працівників ОВС України ставить перед МВС України вкрай важливе завдання – розроблення і поетапне запровадження в діяльність ОВС України комплексного підходу до профілактики, попередження та припинення всіх видів протиправної поведінки. Важливо, на нашу думку, не лише виявляти делікти, а й прагнути усунути детермінанти, що спричиняють їх учинення. Ефективному вирішенню проблеми превенції, профілактики правопорушень серед працівників ОВС України служитиме реалізація Концепції державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року [33]. У контексті цієї Концепції вкрай необхідним є розроблення Закону України «Про профілактику правопорушень серед працівників органів внутрішніх справ України», в якому слід передбачити механізм правового регулювання запобігання та протидії протиправним діянням правоохоронців у процесі реалізації ними правоохоронної функції; запровадження оприлюднення інформації стосовно працівників, притягнутих до юридичної відповідальності.

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 30. – Ст. 29.

2. Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М.: Юридическая литература, 1961. – 381 с.

3. Лазарев В. В. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007. – 520 с.
4. Самощенко И. С. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин. – М.: Юридическая литература, 1971. – 239 с.
5. Спиридонов Л. И. Теория права и государства / Л. И. Спиридонов; под ред. В. П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2004. – 380 с.
6. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: монографія / О. В. Негодченко. – Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетровського ун-ту, 2003. – 445 с.
7. Горшенев В. М. Законность как достояние правового государства / В. М. Горшенев. – М.: Юридическая литература, 1991. – 164 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 22 лютого 2012 р. – Суми: ВВП НОТІС, 2012. – 254 с.
9. Кримінальний Кодекс України: станом на 5 січня 2012 р. – К.: Велес, 2012. – 236 с.
10. Малейн Н. С. Юридическая ответственность и справедливость / Н. С. Малейн. – М.: Юридическая литература, 1992. – 215 с.
11. Чирков А. П. Ответственность в системе права / А. П. Чирков. – Калининград: Калинингр. ун-т, 1996. – 77 с.
12. Дуюнов В. К. Проблемы уголовного наказания в теории, законодательстве и судебной практике / В. К. Дуюнов. – Курск: РОСИ, 2000. – 504 с.
13. Фефелов П. А. Механизм уголовно-правовой охраны. Основные методологические проблемы / П. А. Фефелов. – М.: Наука, 1992. – 230 с.
14. Теория права: учеб.-практич. пособие / под ред. Р. Б. Головкина, С. А. Сафровой. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 464 с.
15. Сенякин И. Н. Юридическая ответственность. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 679 с.
16. Юридическая ответственность в системе публичного управления: учеб. пособие / В. И. Попов, И. С. Романчук, И. В. Лопарев. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2007. – 259 с.
17. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.
18. Алексеев С. С. Избранное: Наука права. Общесоциальные проблемы. Публицистика / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 2003. – 478 с.
19. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права: навч. посібник / П. М. Рабінович. – Вид. 5-те, зі змінами. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.
20. Баранов В. М. Теория юридической ответственности / В. М. Баранов. – Н. Новгород: Нижегородский юридический институт МВД РФ, 1998. – 56 с.
21. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М.: А ТЕМП, Азь, У-ФАКТОРИЯ, Изд. группа, 2004. – С. 944.
22. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

23. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.

24. Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

25. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб / А. В. Матіос. – К.: Знання, 2007. – 223 с.

26. Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юрист, 2000. – 728 с.

27. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.

28. Козлов Ю. М. Административное право: учебник / Юрий Маркович Козлов. – М.: Юрист, 2000. – 728 с.

29. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков. – 3-є вид., стер. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 736 с.

30. Студеникина М. С. Что такое административная ответственность? / М. С. Студеникина. – М.: Сов. Россия, 2000. – 346 с.

31. Кісіль З. Р. Правові та психологічні засади запобігання професійній деформації працівників органів внутрішніх справ України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Зоряна Романівна Кісіль. – К., 2011. – 522 с.

32. Королева Ю. А. Ответственность военнослужащих за административные правонарушения: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право / Юлия Александровна Королева. – М., 2004. – 28 с.

33. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 75. – Ст. 2675.

Кисиль Р.-В. В. Модернизация института юридической ответственности работников органов внутренних дел Украины в условиях административной реформы

Обосновано, что юридическая ответственность является тем важным фактором, назначение которого – быть надежным гарантом конституционности, законности и правопорядка. Несмотря на то что этот многовекторный феномен активно исследовался, есть все основания утверждать, что в юридической науке до сих пор не сложилось единого понимания этого явления, его функций, принципов, критериев классификации, а также соотношения со смежными правовыми категориями.

Аналитическое осмысление концепций института юридической ответственности подтверждает обоснованность тезиса о том, что институализация юридической ответственности работников ОВС Украины заключается в систематизации норм конкретных отраслей права, которыми устанавливается форма возобновления права, возмещения или компенсации нане-

сенного вреда, а также меры справедливой юридической ответственности за соответствующие виды правонарушений, выходя из предмета природы и особенностей этой отрасли права.

Ключевые слова: юридическая ответственность, дисциплинарная ответственность, административная ответственность, субститутная ответственность, работники ОВС Украины.

Kisil R.-V. V. Mordanization of the Institute of Legal Responsibility of law enforcement workers of Ukraine in the Process of Administrative Reform

It is stated that the current state of political reforms, modernization of social, political, institutional and legal framework of the system of Internal affairs of Ukraine, general aspects of rule of law integration, the rate of European integration as well as defilation from the Soviet model of the governance are yet to be strictly reconsidered due to the lack of efficiency of their implementation. Reformation processes in the bodies of Internal Affairs of Ukraine should be mainly conducted in order to maintain the principles of «service to the public», «democratization of public life», so their realization could serve to the purposes of return of public confidence in the functioning of the police, further socialization of police officers in Ukraine. Practical aspect of reforms realization should be carried out in the context of implementation of a new type of the personnel policy in bodies of Internal Affairs of Ukraine.

Experience of state-building shows that the public service in the Internal Affairs of Ukraine consolidate legal, social and organizational components that can function effectively only in the certain level of their development. Due to the basics of modern organization of law-protective system in high-developed foreign countries, it is highly important to integrate, develop and to maintain the function of social services, that are commonly known to be one of the dominant in the activity of the bodies of Internal Affairs of such countries as USA, GB, Italy, France etc.

Common sense of modern legal science underlines the fact that legal responsibility: state of it's legal regulation as of the complex institute is the important factor and main purpose of constitutionality, realization of the rule of law. Though scientists came up with many studies of multi-vector phenomenon of legal responsibility, but there is every reason to assert that legal science still found no consensus on the understanding of this phenomenon, its functions, principles, criteria of classification and relations with common legal categories. Underlined facts determined the realm of the scientific analysis, which conduction should support general efforts in finding of the consensus in the problem of proper organization of administrative transformation of the bodies of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: legal responsibility, disciplinary responsibility, administrative responsibility, officers of Internal Affairs of Ukraine.

Стаття надійшла 28 жовтня 2014 року